

政府消费券公平竞争审查制度适用研究

杨媛麟

长春理工大学法学院, 吉林 长春

收稿日期: 2023年11月20日; 录用日期: 2023年12月13日; 发布日期: 2024年2月19日

摘要

在经济发展受到阻碍的一段特殊时期, 市场也会受到影响, 居民收入变得不稳定, 消费欲望和消费水平也随之下降。为应对突发事件导致市场经济下滑, 解决消费疲软问题, 提高民众购买力, 提升民众消费水平, 保障人民日常生活, 政府通过发放消费券的方式刺激消费, 稳定国民经济的正常运行。但是在实践中, 消费券的发放引起了很大争议, 也存在着许多问题, 如各地政府发放消费券时存在乱发滥发、受领不公、缺少反馈等问题。由此, 构建政府消费券法律制度体系, 在政府消费券政策中适用公平竞争审查制度, 从国家层面约束地方消费券发放, 解决消费券所带来的负面影响是刻不容缓的一件事情。

关键词

政府消费券, 公平竞争审查, 适度干预

Study on the Application of the Fair Competition Review System for Government Consumption Vouchers

Yuanlin Yang

School of Law, Changchun University of Science and Technology, Changchun Jilin

Received: Nov. 20th, 2023; accepted: Dec. 13th, 2023; published: Feb. 19th, 2024

Abstract

During a special period when economic development was hampered, the market is also affected, the income of the population became unstable, and the consumption desire and consumption level began to decline. In order to cope with the downturn in the market economy caused by unexpected events and solve the problem of weak consumption, to increase the purchasing power of the people, to improve their consumption level, and to safeguard the daily life of the people, the

文章引用: 杨媛麟. 政府消费券公平竞争审查制度适用研究[J]. 法学, 2024, 12(2): 856-861.

DOI: 10.12677/ojls.2024.122123

government stimulates the consumption and stabilizes the normal operation of the national economy through the issuance of consumption vouchers. However, in practice, the issuance of consumption vouchers has aroused great controversy and there are many problems, such as indiscriminate issuance of consumption vouchers, unfair receipt, lack of feedback and other problems. As a result, it is urgent to build a legal system of government consumption vouchers, apply the fair competition review system in government consumption voucher policy, restrain the issuance of local consumption vouchers from the national level, and solve the negative impacts brought by consumption vouchers.

Keywords

Government Consumption Vouchers, Fair Competition Review, Moderate Intervention

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 问题的提出

消费券是在特殊时期刺激市场消费、恢复经济的一项政府调节工具。2020年公共卫生事件突发，对我国经济造成了巨大冲击，居民收入受到严重影响，餐饮、住宿、零售等服务型行业更新换代更加频繁，国民经济增长变得缓慢。2022年7月28日，中共中央政治局召开会议，分析研究当前经济形势和经济工作时指出，“要高效统筹疫情防控和经济社会发展工作”，并强调“宏观政策要在扩大需求上积极作为”[1]。在经济发展受到重创时，为了恢复消费、稳定国民经济，各地政府纷纷发放消费券以刺激消费从而提振经济，虽然现阶段发放消费券刺激经济效果显著，但这一项政策对政府财政和市场公平竞争秩序都提出了巨大挑战。事实上，公平竞争审查制度是为了更好地发挥竞争在市场经济中的作用，调动市场主体的竞争积极性而推动经济发展，而政府发放消费券也是为了提高居民消费的积极性而稳定经济的运行，公共竞争审查制度与政府发放消费券行为的价值取向应当是相一致的。然而，公平竞争审查与消费券发放行为的整合仍然需要进一步考虑，不断探索优化路径，从而更好地将公平竞争审查制度与政府发放消费券行为相结合，在实践中更好地发挥公平竞争审查制度对消费券政策的积极作用。也就是说，在消费券领域推进行政机关的相关行为更加合法化、合理化，需要进一步完善法律规范体系，明确公平竞争审查的标准，加强公平竞争审查队伍的建设，树立法治化公平竞争理念。

2. 消费券发放现状

2.1. 消费券发放历史沿革

消费是拉动经济增长的三驾马车之一，也是社会再生产的一个重要环节，而消费券作为一种购买商品的票据，是促进消费的重要举措之一。根据消费券发放主体和目的的不同，可以分为政府消费券、商户消费券、银行消费券等。商户发放消费券则是为了宣传新产品、刺激消费，比如优惠券、满减券等。银行发放消费券的目的是扩大客户群体、提升客户活跃度。而政府发放消费券的来源一般是财政资金，其目的一般是刺激消费、扩大内需，从而保障民生。政府消费券是财政资金向社会主体的无对价、单向转移，属于财政支出范畴的财政给付行为。对于政府的财政给付义务，应切实有力地保障相对人的受领权，并通过一定标准和程序对政府的财政给付裁量加以规范[2]。

消费券在美国一开始表现为食品券。1929年美国股市暴跌,经济危机爆发,使得美国经济严重倒退,生产过剩危机使得商品价格下跌,也使手工业者、农民等债务人难以支持生产,失业人口大大增加,购买能力严重下降。为了缓解经济危机带来的贫困,减少民众自杀率,美国政府在1939年推出了食品券计划,食品券的发放对象是低收入人群,而且只能在特定地点购买特定种类的产品,美国食品券是以实物方式向特定人群发放补助,本质上是一种救济手段。2008年,美国官方将这项计划改名为“补充营养援助计划”(SNAP),参加这项计划的低收入、无收入家庭依据家庭情况的不同将会得到不同数额的食物消费券。1999年日本为刺激低迷的民间消费而推出“地域振兴券”计划,发放对象是15岁以下的青少娘和65岁以上的老年人和一些低收入弱势群体,由各地方市公所发放给民众每人2万日元消费券,总额约发放6194亿元,规定消费券的使用期限是半年,主要目的是减轻成年人养育子女和老年人日常生活的财政负担。日本为刺激泡沫经济后的消费活动,大规模发放“地域振兴券”,但后续调查报告显示仅有三成用于消费,民众更倾向于购买大量必需品后存入银行,且各地“地域振兴券”的使用没有统一规定,使得居民使用不便利,总体上“地域振兴券”计划实施的效果并不理想。2008年中国台湾受金融危机的影响,也出现了经济萧条的局面,所以2009年中国台湾在参照日本“地域振兴券”的基础上,吸取教训,发放整个台湾地区可以通用的消费券。同样地,在2008年金融危机爆发后,世界经济极速衰退,我国经济也受到严重影响,各地政府在经济压力下也开始发放消费券。2008年12月成都率先向城乡低保、农村五保及城乡困难群体发放消费券,2009年杭州分两阶段、三批次发放了总额9.1亿元的消费券,成为全国发放消费券额度最高的城市,此外南京、宁波、金华、温州等城市也针对不同对象发放消费券[3]。虽然当时发放消费券城市较少,规模较小,但也有很多学者针对政府消费券的问题进行了热烈地讨论,多数人对消费券促进经济复苏及保障民生方面给予了认可。

2.2. 消费券发放现状

2020年各地政府为了刺激消费,时隔多年的消费券再次出现在大众视野。此次消费券发放与2008年有很大不同,这次政府主要通过网络渠道发放电子消费券,且发放消费券的城市较多,发放规模也较大。2020年3月,由杭州政府牵头,联动本地商户、阿里巴巴和支付宝,杭州陆续向在杭人员发放了16.8亿元消费券,消费者申领成功以后,可在支付宝付款时,直接抵扣。在南京,首次向普通民众和有需要的困难流动居民发放三轮总价值为3.18亿元人民币的消费券,其中包括餐饮、体育和图书等七大类[4]。2020年6月3日,为了加快恢复消费信心、促进消费市场回暖,北京市政府宣布将于2020年6月6日全面发放电子消费券,在京消费者在京东APP领取消费券后可在指定商家消费使用[5]。此外,湖南、重庆、宁波、青岛、深圳、沈阳等多地通过微信向市民陆续投放消费券,总投放超百亿。消费券主要用途是由各级政府部门自行编制发放,直接以地方财政收入作为消费券的主要依托,相当于政府提供补贴给广大城镇农村市民的一笔财政现金消费补贴,它确实是直接收入带动居民消费的一种有效做法[6]。

可以看出,相较于之前,因为互联网行业的发展,电子支付更加普遍,这次消费券也主要通过电商平台发布电子消费券,更快速、便捷,同时可以节约成本,电子消费券代替纸质消费券可以使消费券的发放也更有针对性。此次突发的公共卫生事件导致全国经济受到重创,而其中受影响最大的行业是餐饮、旅游、住宿、娱乐等服务行业,由于大量消费者的流动受到限制,许多小型微型企业、商铺已经停止营业甚至濒临破产倒闭,因此政府发放的消费券主要对象包含上述行业中的大量经营者。但是由于缺少统一规范,地方政府发放消费券时会呈现一定程度的随意性。在经济发展较为特殊的几年,各地政府发放了多轮、多种消费券,餐饮消费券、文旅消费券、汽车消费券等各种消费券不断出现,但何时需要发放消费券、发放消费券规模、消费券发放平台、消费券使用方式等都由各地政府根据地方经济状况自由裁量,这给予了地方政府较大的自由裁量权,而过度的自由裁量权会产生乱发消费券的无序现象。大量消

费券的发放不但对地方财政是一个严峻的挑战，也会导致政府行政垄断行为的发生从而打破市场的竞争秩序。竞争是市场经济的核心，政府行政行为的不当干预和过度干预都可能打破市场原有应有的竞争秩序，所以将公平竞争审查制度纳入政府消费券发放政策中势在必行。

3. 公平竞争审查制度在消费券领域的适用与优化建议

3.1. 公平竞争审查制度在消费券领域适用的必要性

我国公平竞争审查制度经历了一个阶段性的发展。2016年国务院颁布《关于在市场体系建设中建立公平竞争审查制度的意见》，标志着我国公平竞争审查制度的初步建立。2017年国家发展和改革委员会等部门联合出台《公平竞争审查制度实施细则(暂行)》，其中明确规定禁止政府对特定行业、特定领域违规进行政府补贴，要求对相关活动进行公平竞争审查，评估市场影响，避免限制市场竞争的后果[7]。2019年政府工作报告提出，“公平竞争是市场经济的核心，公正监管是公平竞争的保障。改革完善公平竞争审查和公正监管制度，加快清理妨碍统一市场和公平竞争的各种规定和做法。”2022年《反垄断法》修订增设第5条，明确规定公平竞争审查制度正式从一项竞争政策上升为法律制度。公平竞争审查制度是对影响市场经济活动的各类政策措施进行审查，按照公平竞争的原则和建设全国统一大市场的要求，判断相关政策是否妨碍市场竞争。公平竞争审查制度侧重于监督、审查和评估政府法规、政策执行和规范性文件等行政行为是否限制竞争。对于目前的经济形势来说，完善的公平竞争审查制度有助于限制各级政府实施破坏市场公平竞争的行为，更好地发挥政府在市场经济中的作用，维护市场秩序，激发市场主体活力，发挥市场在资源配置中的决定性作用。所有任何可能禁止或者限制社会主义市场正常公平竞争的行为，在本质上都是应该被禁止，这不但包括任何参与竞争的政府和企业主，还包括任何干预社会主义市场竞争的政治和行政活动，政府对于自身利益的非超脱化和潜在的行政权力寻租等现象导致了政府在其中推行的政策可能有过度的操控嫌疑，最终就产生损害竞争的恶果[8]。2022年7月25日，国家市监总局发布《关于做好消费券发放公平竞争审查工作的提示函》，文件中明确指出：“部分地方未依法经公平竞争程序指定单一平台发放消费券，限制了消费者选择权，影响了市场公平竞争，引发一定社会关注。”从近几年的经济发展来看，政府发放消费券是比较具有代表性的一类政府宏观调控政策，在政府发放消费券领域引进公平竞争审查制度可以有效遏制政府发放消费券对市场竞争的消极影响，为市场公平竞争创造良好环境。

目前我国关于政府发放消费券的法律法规较少。2009年，财政部还专门出台《关于规范地方政府消费券发放使用管理的指导意见》(财建〔2009〕649号，以下简称“649号文件”)，但2016年财政部《关于公布废止和失效的财政规章和规范性文件目录(第十二批)的决定》将“649号文件”予以废止[9]。各地政府都是根据自身需要而制定相应政策，有关消费券发放的文件基本都是地方规范性文件，法律强制力较低，同时也缺乏有效的外部监督。政府发放消费券的相关政策得不到反馈和评估，仅靠各级政府内部的自我约束无法避免在发放消费券时对行业或企业进行的不合理限制，而作为市场主体的经营者和消费者的利益也易受到损失。公平竞争审查制度可以从行政部门竞争合规性的角度来约束政府发放消费券这一行政活动，不但可以对政府消费券这一政策进行事前规制，还可以对政府发放消费券相关行为的过程和结果进行监督评估。

公平竞争审查制度已从国务院市场经济政策上升为一项重要法律制度，对涉及市场主体经济活动的政策措施进行公平竞争审查，评估政策、规范的制定对市场竞争的影响，以对行政机关实施排除或限制竞争行为形成有效的预防性约束[10]。公平竞争审查制度审查对象是政府涉及市场主体经济活动的各类政策措施，维护的是社会主义市场经济竞争秩序，而政府发放消费券活动的法制化要求与公平竞争审查制度的价值取向具有一致性。因此，在政府消费券领域中推进公平竞争审查制度的细化落实，对规范市场

竞争秩序与行政行为具有重要意义，由此需要针对消费券活动优化公平竞争的实施路径。

3.2. 公平竞争审查制度在消费券领域适用的优化建议

社会主义市场经济体系要求国家通过法律制度建设来保障市场的公平竞争，同样的，消费券领域的公平竞争审查也需要法律进行规制。消费券领域应当综合考虑消费券发放的积极作用和消极作用，消费券确实可以在保障居民日常生活的同时提振经济，但是也应当考虑政府发放消费券的一些政策是否会破坏市场竞争秩序。在紧急情况下政府发放消费券的决策过程可以适当简化，但仍必须对政府发放消费券的主体、程序、规模等作出要求，由此需要建立一套以中央为指导的消费券法律体系，以更高级别的法律规范来限制地方政府的行为。只有在法定原因发生时，有权主体才能根据实践发放消费券，而有资格发放消费券的主体也必须研判当下经济形势从而裁量，根据本行政区实践做出规定，也就是说各地政府发放消费券应当综合考虑当地财政、人数、居民消费能力等因素确定。政府发放消费券计划属于非常规的应急财政支出，不能成为常态化政策，否则不但会造成政府财政的巨大负担，还易引发通货膨胀。政府发放消费券作为一种短期调控手段应当仅在紧急事件发生或者经济指标严重下降时才能启用，且必须考虑消费券发放的规模。政府将消费券当突发事件结束或经济回暖，应当及时明确停止发放消费券，严格节制政府以消费券名义行使其他政府职能的行为。国家机关应当对公平竞争审查制度进行立法化、法制化，健全相关法律规范，从而对地方政府发放消费券的行为进行指引。

加强公平竞争审查制度对政策的事前审查和反垄断执法对实施过程和结果的监督。消费券发放政策的执行是一个动态化的管理过程，需要因现实情况而做出改变，政府发放消费券的实施过程以及结果必须受到监督。地方政府在发放消费券相关政策时应当受到严格审查，除了在实施前对相关政策进行合法性合理性审查外，还应在实施过程中根据实际情况进行评估，定期对政策进行反复审视。政策的实施离不开外部监督，政府实施消费券政策也应当及时向社会公众汇报执行情况和进展。公平竞争审查制度也要求政府向社会公布信息，加强对政策的监督。在目前对决策机关进行定期评估的制度基础上，还可以考虑引入对相关部门和竞争执法者的定期检查制度，加强对决策机关、执法机关和整个政策实施过程的监督，这样不仅可以及时发现和纠正错误，还可以通过定期检查向决策者提供反馈，从而完善后续政策的实施。我国《反垄断法》第五章明确规定行政机关不得滥用行政权力排除、限制竞争，国家反垄断执法机构应当定期向社会公布公平竞争审查情况和执行情况，也定期公开滥用行政权力限制市场竞争的调查情况。公平竞争审查制度和反垄断执法的有效结合可以打破地方保护主义的惯性，更好地维护市场经济的发展。

除此之外，在互联网时代应当保障各方主体平等参与市场竞争。在地方保护主义的惯性下，各地政府普遍更倾向于与本地互联网平台合作，此举明显违背公平公正。对于消费券政策的准入商家，应当设置一套公开公正的评选标准，并且向社会公开。标准中应当规定商家提供的服务或商品的质量标准，保证服务和商品质量能够提高消费者的消费信心，对不符合标准的商家应该有相应的惩罚措施。如果商家提供的服务和产品无法满足一开始的标准应当永久禁止其准入资格。同时应当完善市场主体及相关人员的救济途径，因政府消费券相关政策导致权利受到损害的相关主体应当具有充分的诉讼权利。

4. 结语

政府作为消费券的发放主体在制定和执行相关政策时应当坚持公平、比例原则，避免过度干预，保证社会主义市场经济的公平竞争氛围。消费券发放的背景原因一般都较为特殊，虽然政府发放消费券不能作为一项常态化政策，但是结合实践来看，消费券是政府运用财政手段刺激消费的快速手段之一。为了日后更好地应对突发事件和特殊时期的经济下滑，应当尽快完善消费券发放相关的法律法规，建立以

中央为指导的消费券法律体系，将政府消费券纳入法治化轨道中。随着社会主义市场经济的快速发展和全国统一大市场的建立，政府消费券政策应受到更为严格的公平竞争审查，在消费券领域适用公平竞争审查制度将是必然选择。

参考文献

- [1] 中共中央政治局召开会议分析研究当前经济形势和经济工作审议《关于十九届中央第九轮巡视情况的综合报告》[N]. 人民日报, 2022-07-29(001).
- [2] 刘剑文, 熊伟. 财政税收法学[M]. 北京: 北京大学出版社, 2019.
- [3] 刘长喜. 新发展格局视野中的消费券发放问题与重构研究[J]. 上海对外经贸大学学报, 2021, 28(2): 59-68.
- [4] 新闻联播. 消费券措施是否全国推广? 国家发改委回应了[EB/OL]. <https://mp.weixin.qq.com/s/f2cwOEIWO0HXOufzAQ2dfA>, 2023-05-23.
- [5] 腾讯科技. 北京发放 122 亿元消费券, 6 月 6 日起可在京东 APP 领取[EB/OL]. <https://tech.qq.com/a/20200603/005424.htm>, 2023-05-23.
- [6] 谢琪. 关于国内消费券微观效益探究——以杭州市消费券发放为例[J]. 现代经济信息, 2010(9): 83.
- [7] 李鑫. 消费券领域之公平竞争审查制度优化路径[J]. 对外经贸, 2021(5): 95-98.
- [8] 丁茂中. 行政行为的竞争合规制度研究[J]. 现代法学, 2017, 39(2): 29-42.
- [9] 闫海, 肖虎. 我国政府消费券法制的原则、实践与构建[J]. 地方财政研究, 2022(12): 89-94.
- [10] 陈兵, 郭光坤. 全国统一大市场视域下公平竞争审查制度实施的法治推进——以规范消费券政策实施为引例[J]. 东北师大学报(哲学社会科学版), 2023(2): 15-27.